



Conferenza di alto livello

Brighton 18-20 aprile 2012

Sir Nicolas Bratza, presidente della Corte europea dei diritti dell'uomo

Signor Presidente, Ministri, Segretario Generale, Eccellenze, Signore e Signori,

Permettetemi di iniziare ringraziando il Regno Unito per aver organizzato questa conferenza che segue quelle tenute ad Interlaken e Izmir e per l'impegno dimostrato consultando la Corte durante tutto il processo di preparazione. Il nostro apprezzamento va anche alle iniziative di diversi Stati per mantenere lo slancio del processo di riforma avviato a Interlaken e per rafforzare l'efficacia del sistema della Convenzione. Vorrei anche cogliere questa occasione per esprimere la mia gratitudine a tutti coloro che hanno contribuito a questo processo, tra cui le organizzazioni non governative che sono stati instancabili nel loro sostegno alla Corte.

Lasciatemi dire subito che mi rallegro del fatto che, come avvenuto alle Conferenze di Interlaken e Izmir, la Dichiarazione inizia ribadendo il fermo impegno degli Stati membri verso la Convenzione e la protezione dei diritti fondamentali. In un momento in cui in certi ambienti i diritti umani e la Convenzione sono sempre più ritenuti responsabili di molto di quanto è sbagliato nella società, vale la pena ricordare la volontà collettiva degli Stati membri del Consiglio d'Europa di mantenere e rafforzare il sistema che essi hanno creato. Non dobbiamo perdere di vista ciò che il sistema è destinato a fare, vale a dire il monitorare il rispetto delle norme minime necessarie per il funzionamento di una società

Traduzione © dall'inglese a cura del Ministero della Giustizia – Direzione Generale del Contenzioso e dei Diritti Umani – maggio 2012

democratica nell'ambito dello Stato di diritto, né dobbiamo dimenticare il carattere specifico della Convenzione quale trattato per l'esercizio collettivo dei diritti umani e delle libertà fondamentali. Non è un trattato ordinario né è una dichiarazione d'intenti. Esso stabilisce i diritti e le libertà che sono vincolanti per le Parti Contraenti.

La dichiarazione ribadisce anche l'attaccamento degli Stati Parti al diritto di ricorso individuale e riconosce lo straordinario contributo della Corte alla tutela dei diritti umani in Europa da oltre 50 anni. Nella creazione di una Corte per garantire la loro conformità con gli impegni sanciti dalla Convenzione, gli Stati membri del Consiglio d'Europa hanno accettato di mettere in opera un meccanismo prettamente giudiziario funzionante nell'ambito dello Stato di diritto. La caratteristica principale di un organo giudiziario in un sistema governato dallo Stato di diritto è la sua indipendenza. Al fine di assolvere il proprio compito, la Corte europea non solo deve essere indipendente, ma deve anche essere vista come indipendente. Questo è il motivo per cui siamo, debbo dire, a disagio con l'idea che i governi possano in qualche modo imporre alla Corte come debba evolversi la sua giurisprudenza o come debba esercitare le funzioni giudiziarie conferitele.

Vorrei rispettosamente osservare che questi elementi devono essere tenuti presenti in ogni discussione relativa a proposte di riforma. Una modifica della Convenzione deve essere coerente con l'oggetto e lo scopo del trattato e deve soddisfare i principi dello Stato di diritto, in particolare quello dell'indipendenza della magistratura. L'effettiva verifica di ogni emendamento proposto è la misura in cui questo aiuterà effettivamente la Corte ad affrontare più facilmente le sfide che la attendono.

Detto ciò, in questa Dichiarazione vi sono molti aspetti con cui la Corte è in completo accordo. Mi riferisco in particolare all'enfasi posta sulle misure che dovrebbero essere adottate dagli Stati stessi, sul riconoscimento della responsabilità condivisa nei confronti del sistema che richiede alle autorità nazionali di adottare delle misure efficaci per prevenire le violazioni e per fornire delle vie di ricorso. Il testo illustra in modo ampio le

diverse aree di intervento. Inoltre sottolinea giustamente l'importante ruolo del Consiglio d'Europa nel fornire assistenza.

Dobbiamo essere chiari: il problema principale che si pone alla Corte è stato, e continua ad essere, l'enorme quantità di cause. La mancata corretta attuazione della Convenzione a livello nazionale è una motivo primario dell'accumulo di cause meritevoli di esame che costituiscono il problema più grave che la Corte deve affrontare. E' anche un fatto deplorabile che oltre 30.000 delle cause pendenti si riferiscono a violazioni seriali della Convenzione, in altri termini a cause in cui le Parti contraenti non hanno adottato misure efficaci per rimediare al problema sistemico di fondo precedentemente individuato dalla Corte. E' da sperare che la Dichiarazione fornisca una base più solida per affrontare questa situazione inaccettabile.

Ma sappiamo anche che, mentre un'azione più efficace da parte degli Stati, sia in generale che a seguito di una sentenza che rileva una violazione, è indispensabile per la sopravvivenza a lungo termine del sistema della Convenzione, ciò non fornirà una soluzione a breve e medio termine. Questo è il motivo per cui la Corte ha elaborato una chiara strategia su come affrontare il carico di lavoro. Noi accettiamo pienamente il fatto che abbiamo la responsabilità, in particolare nell'attuale difficile clima economico, di fare l'uso più efficiente possibile delle risorse messe a nostra disposizione. Siamo lieti che in un recente rapporto, che non è ancora stato reso pubblico, i revisori dei conti esterni del Consiglio d'Europa hanno espresso la loro chiara approvazione per le scelte politiche e strategiche che la Corte ha operato nell'organizzazione del proprio lavoro. Devo anche dire che le ultime cifre sono anche una fonte di incoraggiamento, con un aumento del 98% nel numero di ricorsi decisi e una significativa diminuzione del numero di ricorsi pendenti dalla scorsa estate. Inoltre le cause stanno arrivando con un flusso inferiore rispetto agli anni precedenti. La prospettiva di ridurre o addirittura eliminare l'arretrato, e raggiungere l'equilibrio indicato ad Interlaken, è ora realistica, ma ciò richiederà risorse

aggiuntive ed è per questo che accolgo con grande favore la proposta del Segretario generale di istituire un fondo.

Queste statistiche promettenti non dovrebbero, tuttavia, cullarci in un illusorio senso di sicurezza, nella sensazione che non sia necessaria nessun'altra azione per aiutare la Corte. In particolare, come sottolinea la Corte nella sua opinione preliminare a questa conferenza, un filtraggio efficiente e una prioritizzazione più efficace lasciano ancora non soddisfatto un volume molto elevato di cause.

Inoltre si tratta di cause probabilmente ricevibili e fondate.

Dunque cosa bisogna fare ancora? Nella sua opinione preliminare la Corte ha indicato il suo punto di vista sulle azioni future. Ma nel quadro del processo di preparazione della conferenza si è discusso molto sul fatto se sia giusto e necessario rinforzare il concetto di sussidiarietà e la dottrina del margine di apprezzamento; se debba essere aggiunta qualche nuovo criterio di ricevibilità all'arsenale di condizioni di ricevibilità che sono già a disposizione della Corte e che le consentono ogni anno di dichiarare irricevibile la grande maggioranza dei ricorsi che le vengono presentati; o ancora, se debba essere istituzionalizzato il dialogo con i giudici nazionali attraverso pareri consultivi.

Quanto alla sussidiarietà, la Corte ha chiaramente riconosciuto che il sistema della Convenzione richiede una responsabilità condivisa che implica la definizione di un rapporto reciprocamente rispettoso tra Strasburgo e giudici nazionali e di mostrare il dovuto rispetto per i processi democratici. Tuttavia, l'applicazione del principio è subordinata alla corretta attuazione della Convenzione a livello nazionale e non può mai del tutto escludere un esame da parte della Corte. Non può in nessun caso attribuire quella che si potrebbe chiamare un'immunità generalizzata.

La dottrina del margine di apprezzamento è una dottrina complessa su cui si è discusso molto. Noi non ne contestiamo l'importanza quale valido strumento messo a punto dalla stessa Corte per aiutarla a definire la portata della sua attività di riesame. Si tratta di una nozione variabile che non è suscettibile di una definizione precisa. E 'in parte per questa

ragione che abbiamo difficoltà a vedere la necessità o l'opportunità di tentare di legiferare su di questa nella Convenzione, più di quanto non si facesse per i molti altri strumenti di interpretazione che sono stati sviluppati dalla Corte nello svolgimento della funzione giudiziaria ad essa affidata.

Accogliamo con favore il fatto che nella Dichiarazione ora non si faccia alcuna proposta di un nuovo criterio di ricevibilità e siamo grati per lo sforzo di tener conto delle preoccupazioni della Corte a tale riguardo. In questo contesto, vorrei ripetere che di fatto è una pratica della Corte quella di rigettare una causa in quanto irricevibile qualora essa constati che la doglianza è stata completamente e correttamente esaminata da parte dei giudici nazionali nei termini previsti dalla Convenzione.

La Corte ha discusso sull'idea relativa al fatto che i tribunali nazionali superiori debbano essere abilitati a chiedere un parere consultivo a Strasburgo e ha distribuito un documento di riflessione in proposito; essa non si oppone a tale procedura in linea di principio, anche se rimangono delle domande senza risposta su come questa funzionerebbe in pratica.

Signor Presidente, prima di concludere, vorrei ribadire l'appoggio inequivocabile della Corte a favore di una rapida adesione dell'Unione europea alla Convenzione. Noi, naturalmente, sottoscriviamo pienamente l'invito contenuto nella dichiarazione per una conclusione celere e positiva dei lavori sull'accordo di adesione.

Signor Presidente, l'introduzione da parte della Convenzione del diritto di ricorso individuale dinanzi ad un organismo internazionale ha cambiato il volto del diritto internazionale in un modo che la maggior parte della gente sperava e credeva fosse duraturo. Non dobbiamo guardare molto lontano al di fuori dell'Europa oggi per capire la continua l'attualità del principio che gli Stati che violano i diritti fondamentali delle persone all'interno della loro giurisdizione non debbano poterlo fare impunemente.

Non è comunque sorprendente che i governi e perfino l'opinione pubblica nei diversi paesi trovino alcune delle sentenze della Corte difficili da accettare. E' nella natura della

protezione dei diritti fondamentali e dello Stato di diritto che a volte debbano essere protetti degli interessi di una minoranza in contrasto con l'opinione della maggioranza. Desidero sottolineare che ciò non dovrebbe portare i governi a sorvolare sui benefici davvero reali e concreti che le decisioni della Corte hanno portato ai loro paesi a livello interno. Allo stesso tempo confido che essi comprendano il valore dell'influenza allargata del sistema della Convenzione su tutto il continente europeo e anche oltre. Non solleva certo discussioni sostenere che tutti i partner europei traggono beneficio dal consolidamento della democrazia e dello Stato di diritto in tutto il continente. La stabilità politica e il buon governo, che sono essenziali per la crescita economica, dipendono da istituzioni democratiche forti che operano nel quadro di un efficace Stato di diritto.

Signor Presidente, signore e signori, la Convenzione e il suo meccanismo di applicazione rimangono un modello unico e prezioso di giustizia internazionale, di cui è difficile esagerare il valore nell'Europa del 21° secolo quale garanzia di democrazia e dello Stato di diritto in tutta l'Europa allargata. Mentre negli ultimi 50 anni sono cambiate molte cose, la necessità della Convenzione e di una Corte forte e indipendente oggi è tanto pressante quanto lo è stata durante la sua storia.